

Význam informační asymetrie pro regionální správu

Michal ŠULC, College of Polytechnics Jihlavaⁱ

Abstract

The subject of this article is the information asymmetry in the area of regional management. The aim of the Author is to discuss the significance of the information asymmetry for the regional government at the level of Czech regions. On the basis of present competences and powers of regional self-governments the main areas of the information asymmetry presence are identified. Possibilities of regional self-government how to eliminate the information asymmetry in the regions are discussed. First of all, there is the principal-agent problem. The regional self-government is partly the agent of local people and partly the principal in relation to its allowance organizations. Furthermore, the information asymmetry is also present in the grants providing and it is asymmetric information of the grant recipients' qualities. The asymmetric information is evident in some types of goods and services provided by regional self-government, especially in the education and health care systems. Within the detached powers, the regional self-government has instruments to eliminate the information asymmetry in the private agents' market relations in the region.

Keywords

Information asymmetry, market failures, regional self-government, regions.

JEL Classification: R50, D82

ⁱ Department of Economic Studies, College of Polytechnics Jihlava, Tolstého 16, 586 01 Jihlava, Czech Republic.
sulc01@vspj.cz

1. Úvod

Asymetrické informace jsou součástí ekonomické teorie přibližně padesát let.¹

¹ Jak však uvádí Stiglitz (2000), již ekonomové v 19. století se informacemi zabývali, avšak pouze formou dílčích poznámek na koncích analýz, které byly založeny na předpokladu dokonalých informací. Za základní stavební kameny konceptu asymetrických informací lze považovat zejména práce Stigler (1961), Akerlof (1970), Spence (1973), Stiglitz (1973), Ross (1973) a Jensen a Meckling (1976). Souhrnný přehled literatury věnující se asymetrickým informacím podávají např. Riley (2001) a Stiglitz (2000). Z českých autorů se tématu věnují např. Sojka (2001), Švarc a Zeman (2009) a podrobněji Walletzky (2007).

Společně s nedokonalou konkurencí, veřejnými statky a externalitami jsou považovány za mikroekonomické příčiny tržních selhání. Ty jsou důležitým prvkem nejen obecné ekonomické teorie, ale i vybraných regionálních ekonomických aplikací. Některé regionální rozvojové teorie je dokonce považují za hlavní hybatele či iniciátory procesů, které mají zásadní vliv na ekonomiky regionů.

V případě tržních selhání zapříčiněných asymetrickými informacemi jde například o koncept regionální segmentace finančních trhů (Porteous, 1995), která vede k nerovnoměrnému rozvoji jádrových a periferních regionů a je zapříčiněna informační asymetrií na trhu úvěrů. Informační asymetrii na trhu práce se v regionálním kontextu zabývají např. Berliant a Kung (2008) či Boadway a kol. (1998). Jejich práce ukazují na podstatný vliv tohoto typu informační

asymetrie na rozvoj regionů. Asymetrické informace mají rovněž významný vliv na rozhodování investorů o alokaci kapitálu, na což poukázal již Stigler (1961). Jde nejen o rozhodování o lokalizaci investic, ale i vhodné formě a načasování investic. Razin a kol. (1999) a Huang a Lu (2008) kupříkladu zkoumají vliv asymetrických informací na rozhodování zahraničních investorů, kteří realizují přímé zahraniční investice v regionech. Batabyal a Nijkamp (2010) v analýze vztahu podnikatelské aktivity a rizikového kapitálu v regionech zdůrazňují obavu investora z morálního hazardu podnikatele.

Autoři poslední uvedené stati zmiňují rovněž skutečnost, že regionální autority do vztahu investora a podnikatele nemohou z důvodu nedokonalých informací efektivně zasáhnout a tak tržní selhání odstranit. Uvedený fakt je konkrétním příkladem závažného problému, který podstatně změnil tradiční pojetí teorie veřejných financí, reprezentované zejména R. Musgravem. K výkonu veřejné politiky, tedy i k odstraňování informační asymetrie v rámci alokační funkce, veřejné instituce nemají pouze dokonalé informace (jak předpokládá tradiční pojetí veřejných financí), ale především informace nekvalitní a neúplné. Veřejný sektor musí tedy čelit informační asymetrii přímo v procesu výkonu veřejné správy.² Boadway (1997) k tomu uvádí, že *některé individuální charakteristiky, které jsou pro veřejnou politiku relevantní, jsou známy pouze privátním ekonomickým agentům. Vláda zná úhrnné rozložení charakteristik a může pozorovat některé rysy chování agentů, které jsou nedokonalě korelovány k těmto charakteristikám, ale nemůže pozorovat (za přijatelných nákladů) vlastnosti každého agenta.*³ Jak bude podrobněji specifikováno v dalším textu, v procesu veřejné správy se vyskytují asymetrické informace o ceně i kvalitě, včetně všech důsledků, ke kterým jejich existence vede. Tato skutečnost především omezuje možnost subjektů veřejné správy na všech úrovních dosahovat jejich cílů, ale vede i k selháním veřejné správy.

V předchozím odstavci naznačené skutečnosti jsou dostatečným důvodem k zaměření pozornosti na asymetrické informace v regionálním rozvoji a managementu. Případné implikace pro eliminaci informační asymetrie ze strany regionálních autorit mohou při jejich realizaci znamenat zefektivnění fungování trhu v regionu a následně i zrychlení rozvoje spravovaného regionu. Podrobnější výzkum informační asymetrie v regionální správě může rovněž přispět k rozvoji teorií fiskálního federalismu, veřejných

financí a zejména k jejich dosud – dle názoru autora – omezenému propojení s teoriemi rozvoje regionů.

Cílem tohoto článku je diskuse významu informační asymetrie pro regionální správu, a to na úrovni českých krajů. Autor na základě současných kompetencí a pravomocí krajských samospráv identifikuje hlavní oblasti výskytu informační asymetrie v procesu regionální správy a diskutuje možnosti, které krajské samosprávy mají při její eliminaci. Příspěvek je strukturován následujícím způsobem. Bezprostředně navazující část Pojmy a postup nejprve terminologicky ujasňuje některé použité pojmy a stručně objasňuje postup řešení. V části Výsledky a diskuse je naplněn cíl článku a v Závěru jsou stručně shrnuty nejdůležitější závěry příspěvku.

2. Pojmy a postup

Asymetrické rozdělení informací nastává v případě, že jedna strana trhu je hůře informována než strana druhá. Tato situace je důsledkem utajované činnosti nebo utajované informace, případně skryté činnosti a skryté informace. *Utajené činnosti jsou takové, které nemohou být přesně a bez výrazných dodatečných nákladů pozorovatelné jinými subjekty. Utajené informace odpovídají situacím, v nichž jedna strana trhu má více odborných znalostí než druhá* (Soukupová a kol., 1996). Asymetrické rozdělení informací se tedy projevuje nevýhodou na jedné straně tržního vztahu, která může být eliminována, avšak za cenu zvýšení transakčních nákladů, jejichž zvláštním případem jsou náklady monitorovací.

Walleťský (2007) zavádí pro oblast asymetrických informací českou terminologii. Informační mezerou autor nazývá rozdíl znalostí relevantní informace mezi dvěma tržními subjekty. *Informační mezeru označíme za kladnou vzhledem k subjektu, jestliže tento subjekt výše zmíněné informace zná. Oproti tomu informační mezera záporná vzhledem k subjektu bude značit stav, kdy subjekt informace nezná, ale znát by je měl* (Walleťský, 2007). Vyplnění informační mezery znamená odstranění nevýhody tržního subjektu spočívající v neznalosti informací, a jde tedy o eliminaci záporné informační mezery.

Uvedená terminologie je využita i v předkládaném článku. Informační asymetrii, asymetrické rozdělení informací a informační mezeru autor tohoto článku považuje za ekvivalentní pojmy. Stejný význam mají rovněž pojmy eliminace informační asymetrie a vyplnění/eliminace informační mezery.

Na trzích je možné rozlišit dva typy asymetrických informací, a sice asymetrické informace o ceně a asymetrické informace o kvalitě. Oba typy mají pro fungování trhů závažné důsledky. Jedním z nich je tzv. nepříznivý výběr, který znamená vytěšňování

² Za klíčové v této oblasti jsou považovány práce Vickrey (1961) a Diamond a Mirrlees (1971a, 1971b). Užitečný přehled problematiky podává Boadway (1997).

³ Všechny překlady v tomto článku jsou autorovy vlastní.

kvalitnějšího zboží zboží méně kvalitním.⁴ V případě trhu práce jde o vytěšňování více produktivních pracovníků pracovníky s menší produktivitou a v případě trhu pojištění o zhoršování pojistného portfolia pojištěných. Důsledkem nepříznivého výběru je tlak na snižování ceny na trhu.

Dalším negativním důsledkem informační asymetrie je situace morálního hazardu. Ten spočívá v tom, že lépe informovaná strana svého postavení zneužívá a nenese za tuto činnost *zpravidla plné následky, protože toto jeho působení není perfektně pozorovatelné a ověřitelné* (Soukupová a kol., 1996). Kupříkladu majitel domu se může o svůj dům starat hůře, když ho má pojištěný, než by se staral za situace, kdy by ho pojištěný neměl. Skutečnost hazardního chování však ještě sama o sobě nepředstavuje problém, neboť za normální situace by se toto chování pojištěného projevilo v ceně jeho pojistky. Avšak chování lépe informované strany nelze ekonomicky efektivně monitorovat, a tak nelze ani příslušným způsobem upravit cenu. Morální hazard vyvolává tlak na zvyšování ceny na trhu.

Za důsledek morálního hazardu je považována existence nákladů zastoupení, které vznikají ve vztahu zastoupení. Ross (1973) vztah zastoupení definuje jako situaci, kdy *jedna strana, označená jako agent, jedná pro druhou stranu z jejího pověření nebo jako zástupce druhé strany, označené jako principál*. Agent (zastupující) však nemusí jednat vždy pouze v zájmu principála (zastoupeného), neboť může zneužívat svých mnohem lepších informací o spravované věci ke sledování svého vlastního zájmu. Chce-li principál efektivně kontrolovat chování agenta, vznikají mu náklady zastoupení.⁵

⁴ Akerlof (1970) analyzuje fungování trhů s výskytem asymetrické informace. Trh ojetých aut je autorem uváděn jako příklad typického trhu s výskytem informační asymetrie, která dále vede k nepříznivému výběru na trhu a rovněž ovlivňuje velikost tohoto trhu. Jde o to, že prodávající ojetin má mnohem více informací o kvalitě prodáváného vozu než kupující, který není schopen bez dodatečných nákladů odhalit neviditelné závady vozu. Kupujícímu tedy není jasné, zda kupuje dobrý, nebo špatný vůz, což se negativně odráží zejména v ceně dobrých vozů. To však vede k tomu, že ten, kdo by jinak využil prodej svého (ještě dobrého) auta prostřednictvím autobazaru, svoje auto raději provozuje dále a v autobazarech zůstávají pouze špatná auta. Tak se trh ojetin zmenšuje a výběr automobilů na něm není příznivý.

⁵ Příčiny nákladů zastoupení lze podle Marka (2007) v užším pojetí rozdělit na 4 skupiny: podvodné jednání agentů, nadměrná spotřeba agentů, neschopnost agentů a lhotejnost agentů. V širším pojetí se za náklady zastoupení považují všechny náklady vztahu zastoupení, včetně monitorovacích nákladů. Ty souvisí se zavedením a používáním monitorovacích instrumentů, které by měly zabezpe-

Informační asymetrii může eliminovat buď vláda, nebo ji eliminuje sám trh. V ekonomické teorii informací existují dva poměrně robustní koncepty tržní eliminace informační mezery: teorie signalizace a prověřování (screeningu). Často je zmiňován i institut zprostředkování.

Signalizace je způsob, jak může informovaná strana předávat informace straně neinformované (Soukupová a kol., 1996). Aby bylo signalizování účinné, musí být věrohodné a technicky proveditelné. Funkci signálu mohou plnit různé instrumenty. Ještě před vznikem koncepce signalizování (Spence, 1973) několik z nich jmenoval Akerlof (1970). Mezi instituty eliminující informační asymetrii zahrnul záruky, obchodní značky, licencování a certifikaci. Funkci signálu může plnit i vysoká cena, kdy např. majitel autobazaru nasazením cen vyšších než v okolních bazarech signalizuje potenciálním kupcům skutečnost, že je u něj možno koupit kvalitnější auto.

Prověřování naopak spočívá v zjišťování dodatečných informací méně informovanou stranou, což zlepšuje nevýhodné postavení této strany. Úspěšnost prověřování je odvislá zejména od jeho technické proveditelnosti a ekonomické efektivnosti provádění. Pokud jsou informace špatně dosažitelné, případně jsou mezní náklady na jejich vyhledávání vyšší než mezní užitek z jejich získání, nemusí být prověřování proveditelné a efektivní. Zprostředkovatel snižuje náklady prověřování a tak napomáhá zvýšit efektivitu informační asymetrií postižených trhů. Funkci zprostředkovatele může plnit i profesní komora či obdobná organizace vzniklá z iniciativy tržních subjektů. Prostředníkem je de facto i vlastník autobazaru, neboť ten nakupuje auta k jejich dalšímu prodeji. Jako poptávající však není asymetrickou informací příliš postižen, neboť jeho náklady, např. na tým mechaniků, jsou vzhledem k množství nakupovaných aut ekonomicky únosné.

Pokud si trh s informační asymetrií nedokáže poradit, tj. uvedené koncepty tržní eliminace informační asymetrie jsou nefunkční, měla by zasáhnout vláda, neboť asymetrické informace stejně jako další mikroekonomická tržní selhání vedou ke ztrátě užitku společnosti, resp. alokační neefektivnosti. Jednou

čít odкрыtí utajovaných informací i činností na straně agenta. Typickým příkladem tohoto vztahu je pozice akcionáře a manažera ve firmě, teorii lze však aplikovat i na vládu a jejím prostřednictvím zastoupené občany při správě veřejných záležitostí (Soukupová a kol., 1996). Marek (2007) dále uvádí nejčastěji teorii analyzované vztahy: akcionář – manažer, minoritní akcionář – majoritní akcionář, věřitel – dlužník, zaměstnavatel – zaměstnanec, pojišťovna – pojistník, pronajímatel – nájemce, pacient – lékař, volič – poslanec, poslanci – vláda a vláda – podnikatel.

z možností vládního řešení je např. uzákonění a nařízení informační povinnosti (Švarc a Zeman, 2009) či zavedení funkčního a vynutitelného právního rámce, který by důsledně upravoval příslušné vztahy na trhu (např. zakazoval klamavou reklamu). Vláda může rovněž fungovat jako zprostředkovatel informací. Uveřejňování vhodných informací pro podnikání i běžné životní situace je jednou z cest, jak snížit monitorovací náklady celé společnosti a zvýšit alokační efektivnost ekonomiky. Rovněž zvyšování informační kapacity ekonomiky a zpřístupňování informačních kanálů může vést ke stejnému výsledku. Vládní podpora investic do informační a komunikační infrastruktury zmírňuje náklady získávání informací a zvyšuje efektivnost ekonomiky. Dle Boadwaye (1997) je zápornou informační mezeru na straně veřejného sektoru možno částečně eliminovat decentralizací výkonu veřejné správy na nižší vládní úrovni. Někteří autoři však v decentralizaci vidí naopak prostor pro potenciální zvýšení neefektivnosti (bližší Jílek, 2008).

Regionální správu/management je pro účely tohoto článku možno definovat jako souhrn činností, které vykonávají orgány českých vyšších územních samosprávných celků – krajů. Jde jak o činnosti v rámci územní samosprávy vykonávané krajskými zastupitelstvy a radami, tak o výkon státní správy v tzv. přenesené působnosti, realizovaný krajskými úřady. Z důvodu terminologického zjednodušení a obecné zvyklosti autor zmíněné orgány nazývá krajskou samosprávou, ačkoli tento výraz právě z důvodu výkonu státní správy není zcela přesný. Přehled oblastí, ve kterých mají české krajské samosprávy pravomoci a povinnosti, uvádějí podrobně např. Peková a Pilný (2002) a Jílek (2008). Jak ve státní správě, tak v samosprávě jde například o střední školství, zdravotnictví, sociální péči, dopravu, životní prostředí, územní plánování a v oblasti samosprávy především o regionální rozvoj a správu krajského majetku. Základními strategickými nástroji pro realizaci krajských politik jsou programy rozvoje krajů sestavované na víceleté bázi a roční rozpočty krajů.

V dalším textu autor na základě srovnání současných hlavních kompetencí, pravomocí a nástrojů pro realizaci cílů a záměrů krajských samospráv s obecnými situacemi informační asymetrie identifikuje hlavní oblasti výskytu informační asymetrie v procesu regionální správy. Jsou rovněž diskutovány možnosti, které krajské samosprávy mají při eliminaci informační asymetrie v jimi spravovaných regionech.

3. Výsledky a diskuse

Ve vztahu k informacím má krajská samospráva, stejně jako centrální vláda, několik rolí. Je především příjemcem informací, na jejichž základě rozhoduje.

Dále je poskytovatelem informací, zejména směrem k veřejnosti, ale i směrem k dalším subjektům, např. orgánům státní správy. Krajská samospráva může trh informací v regionu rovněž regulovat, byť v tomto ohledu jsou její možnosti značně omezené. Tyto tři role jsou patrné i v těch oblastech regionální správy, které autor z hlediska výskytu asymetrických informací identifikoval jako hlavní. Jde o vztah zastoupení, poskytování dotací, zabezpečování středního školství a zdravotnictví a zásahy do informačně asymetrických tržních procesů v regionu.

3.1. Vztah zastoupení

V první řadě je nutno zmínit výše obecně popsaný vztah zastoupeného a zastupujícího. Ten je aplikovatelný i na činnost krajské samosprávy, a to dle názoru autora ve dvou rovinách. Předně, krajská samospráva vystupuje jako zmocněnec obyvatel regionu pro správu daného území, resp. pro zajišťování vybraných veřejných záležitostí ve spravovaném území. Členové samosprávy mohou však při své činnosti sledovat pouze svůj vlastní zájem či zájem konkrétního sub-regionu/města, nikoli zájmy všech zastoupených občanů. Např. může být při výběru příjemců dotací záměrně upřednostněna určitá skupina subjektů či sub-region. Výsledkem této situace je nižší kvalita krajskou samosprávou zabezpečovaných služeb a statků, případně nerovnoměrný rozvoj území regionu, a tudíž snížení kvality života občanů v regionu. Problém se však může projevit i v oblasti neschopnosti či lhostejnosti zmocněnce (viz Marek, 2007), neboť neznalost, špatně zvolená strategie rozvoje či neadekvátní opatření znamenají rovněž snižování užítka obyvatel regionu. Nekvalitní rozhodnutí může být samozřejmě důsledkem nekvalitních, nekompletních či asymetricky rozdělených informací.⁶

Jílek (2008) diskutuje možnosti řešení vztahu zastoupení na místní (lokální) úrovni a považuje ho jen za těžko řešitelný. Avšak řešení problému dle tohoto autora výrazně napomáhá přímá politická odpovědnost místních politiků. Tu je však možno zajistit pouze tak, že místní statky a služby, za jejichž poskytování místní politici odpovídají, jsou financovány přímo z daní občanů daného města. *Pokud jsou totiž místní veřejné výdaje kryty částečně, či dokonce převážně z centrálních dotací, místní politici se v této míře*

⁶ Jílek (2008) uvádí: *Výstupy institucí veřejné volby závisí zásadním způsobem na informacích, se kterými různé subjekty disponují. To platí zejména v prostředí asymetrických informací, kde někteří účastníci ekonomických vztahů mají informace o preferencích, nákladových funkcích, cenách, výhledech aj., které nejsou dostupné jiným účastníkům.*

odpovídají centrální vládě a nikoliv místním občanům. (Jílek, 2008).

V českém systému sdílených daní, tj. systému, kdy celostátní výnos daní sdílí ve stanoveném procentu jednotlivé úrovně veřejné správy, však na krajské úrovni tato přímá vazba neexistuje. Za účinný eliminační instrument je podle autora v tomto případě možné považovat např. existující zákonnou informační povinnost a permanentní tlak na zveřejňování maximálního množství informací o rozhodování. Rovněž tematické komparativní analýzy nezávislých stran, např. vědecké obce, mohou napomoci vyplnit tuto informační mezeru.

Zároveň krajská samospráva vystupuje i jako zastoupený a to ve vztahu k zřizovaným organizacím, prostřednictvím nichž zabezpečuje značnou část poskytovaných statků a služeb. Objem služeb a statků zajišťovaný prostřednictvím zřizovaných organizací není v případě českých krajů zanedbatelný.⁷ Na tuto oblast lze použít analogii akcionáře a manažera, kdy pozice krajské samosprávy odpovídá pozici akcionáře a pozice ředitele organizace pak najatého manažera. Míra vyplnění této – ze strany krajské samosprávy záporné – informační mezery je závislá na kvalitě řízení a monitoringu zřizovaných organizací. Řešení tedy spočívá v efektivním screeningu činnosti organizace, a to jak z pohledu ekonomického, tak z pohledu věcného. Na druhou stranu, neefektivní a zbytečné prověřování stojí peníze, které by mohly být vynaloženy jiným způsobem. Proto využití moderních informačních prostředků a řídicích metod má v této oblasti ve veřejné správě svůj opodstatněný význam. Jinak a jednoduše řečeno: čím lépe a efektivněji jsou zřizované organizace řízeny, tím méně peněz je následně nutno vydávat na jejich monitoring.

3.2. Poskytování dotací

Mimo nebezpečí selhání ve vztahu zastoupení na straně poskytovatele dotace uvedené v předchozích odstavcích je nutno vzít v úvahu především asymetrickou informaci o kvalitě příjemce dotace. Příjemce dotace má totiž o svých ekonomických možnostech a kvalitě jím poskytovaného statku či služby vždy lepší informace než poskytovatel dotace. Rovněž může některé informace o své činnosti a ekonomické situaci záměrně skrývat. Vzniká tak riziko neefektivní alokace zdrojů a následně snížení užítku obyvatel regionu. Krajské samosprávě, jako poskytovateli dotace, vznikají monitorovací náklady spojené zejmé-

na s následnou kontrolou využití dotace, ale i předběžnou kontrolou stanovených pravidel pro poskytnutí dotace. Hlaváček a Hlaváček (2004) upozorňují na to, že příliš přísně stanovená pravidla a nedůvěra k příjemci dotace něco stojí: *V tomto smyslu může být nedůvěra drahá a důvěra ekonomicky racionální.*

Dle názoru autora nebude možno nikdy tuto zápornou informační mezeru zcela eliminovat. Nicméně, je možné navrhnout opatření, která ji pomohou zmenšit, případně pomohou alespoň snížit monitorovací náklady poskytovatelů dotací. Například se jako vhodné jeví maximální eliminace povinnosti předkládání dokumentů obsahující informace, které lze dohledat v běžně přístupných databázích, zavedení možnosti elektronického podání žádosti o dotaci či stanovení přiměřených a nikoli nesplnitelných předpokladů obdržení dotace, které lze jednoduše kontrolovat. Je možné uvažovat o centrálním registru příjemců dotací, který by obsahoval veškeré relevantní informace o potenciálním příjemci, vč. jeho kompletní dotační historie. Jedním z klíčových atributů tohoto problému je však i typ dotací, které jsou poskytovány.

Huber a Runkel (2003) analyzují optimální typ poskytované dotace ve vztahu k asymetrické informaci o příjemci dotace. Docházejí k závěru, že situaci informační asymetrie na trhu dotací vyhovuje nejlépe účelová a termínovaná dotace, podmíněná vlastním podílem příjemce. Přestože autoři analyzují typy dotací ve federálním systému USA, lze některé jejich teze aplikovat na české regiony a český systém financování nižších úrovní vlády. Pokud by se ve vztahu krajská samospráva – místní subjekt neboli poskytovatel dotace – příjemce dotace nevyskytovala informační asymetrie, podmínce efektivnosti by nejlépe vyhověl neúčelový typ dotace, neboť neúčelová dotace by nenarušila autonomní rozhodování místního subjektu, např. samosprávy obce. V realitě se však v České republice tento typ dotace téměř vůbec neobjevuje. Většina dotací má podobu účelových dotací, které vyhovují nejlépe podmínkám asymetrických informací a snižují míru nejistoty donátora. Míru nejistoty donátora snižuje rovněž poměrně častá podmínka vlastního podílu příjemce dotace, tj. poskytování podílové dotace.

Situaci asymetrické informace tedy nejlépe vyhovuje účelový typ dotace, nicméně z hlediska efektivnosti jde až o druhé nejlepší řešení. To implikuje myšlenku, zda je vůbec přerozdělování formou účelových dotací nutné. Zcela jistě lze podle autora tuto formu dotování omezit mezi jednotlivými stupni vlády, tedy mezi centrální vládou a krajem, krajem a obcí. Rozdělení daňových příjmů státu by bylo vhodné nastavit tak, aby se míra přerozdělení formou dotací minimalizovala. Pokud už by k poskytování účelových dotací došlo, bylo by zřejmě potřebné

⁷ Krajské samosprávy zřizují příspěvkové organizace například v oblasti zdravotnictví (nemocnice, záchranné služby), dopravy (správy a údržby silnic), sociální péče (domovy pro seniory), školství (střední školy) či kultury (muzea, galerie, knihovny).

nastavit účel a podmínky dotace tak, aby vycházel z konsenzu mezi donátorem a příjemcem, resp. z autonomních potřeb příjemce.

Stejně tak je problematické, zda má být požadován vlastní podíl příjemce. Dle autora se podílovým financováním vytrácí přímá odpovědnost příjemce dotace. Ten totiž může realizovat často nikoli nejpotřebnější projekty, ale projekty méně potřebné pouze proto, že mu část nákladů hradí cizí peníze. Jde o specifický případ morálního hazardu, neboť příjemce dotace (např. obecní samospráva) může za nejpotřebnější projekty vydávat právě ty, na které dostává část prostředků. Z pohledu poskytovatele dotace to znamená snížení efektivity celého dotačního systému a potažmo celé snahy donátora o rozvoj svěřeného území.

3.3. Zdravotnictví a střední školství

Jedním z úkolů českých krajských samospráv je poskytování služeb a statků, které byly stručně specifikovány na konci druhé části článku. Některé z nich jsou typické výskytem asymetrického rozdělení informací. Jedná se zejména o střední školství a zdravotnictví. Obě tyto oblasti jsou většinou financovány z centrálních zdrojů, nicméně krajské samosprávy mají při jejich poskytování značné kompetence, a to jak v provozní, tak strategické oblasti.

Výskytu asymetrické informace ve zdravotnictví se věnuje již Arrow (1963). Upozorňuje zejména na specifickou poptávku ve zdravotnictví, neboť ta je oproti standardním trhům nepravidelná, nepredikovatelná a v podstatě generovaná nabídkovou stranou (lékařem, nemocnicí). Pacient nemá možnost si produkt vyzkoušet a rovněž na něj není možno poskytnout jakoukoliv záruku.

V systému zdravotní péče je možno vysledovat informační asymetrii ve třech rovinách. Ve vztahu pacient – lékař je asymetrie jasně zřetelná. Lékař vždy zná pacientův stav lépe než pacient. Lékař může této situaci zneužít, např. z ekonomických důvodů. Vzniká tedy problém morálního hazardu lékaře. Ten může nastat i ve vztahu lékař – pojišťovna, resp. nemocnice – pojišťovna, neboť lékař může ordinovat zbytečnou péči, či dokonce vykazovat nikdy nerealizovanou péči, k čemuž stimuluje výkonový systém odměňování ve zdravotnictví. Monitorování činnosti lékařů a nemocnic je pro pojišťovny ekonomicky nákladné. Konečně třetím typem informační asymetrie je vztah pojišťovna – pojištěný. Zde se projevuje zejména morální hazard pojištěného, který se může ke svému zdraví chovat podstatně hůře, než kdyby pojištěn nebyl. Protože chování individuálních pojištěnců nelze monitorovat, morální hazard pojištěnců vede k plošnému zvýšení pojistného. Zvýšení pojistného však od pojištění odrazuje pojištěnce, kteří se svým zdravím ne hazardu-

jí. Tak se zhoršuje pojistné portfolio pojišťoven a vzniká nepříznivý výběr na trhu pojištěnců.

V oblasti školství jde zejména o asymetrické informace o kvalitě veřejně nabízeného vzdělání.⁸ Jedná se o skutečnost, že při výběru školy, v případě krajské úrovně střední školy, nedisponuje potenciální uchazeč plnohodnotnými informacemi o její kvalitě a ocitá se tedy v nejistotě ohledně své investice do vzdělání. Na straně uchazeče o vzdělání tedy existuje záporná informační mezera, kterou zřizovatel nemusí být ochoten vyplnit, zvláště jedná-li se o školu nekvalitní.

Vzhledem k výše uvedeným problémům vztahu krajská samospráva – ředitel organizace však ani sami zástupci krajských samospráv nemusí mít o kvalitě zřizovaných škol a nemocnic dokonalé informace, resp. tyto informace nemusí vůbec existovat. Autorovi se proto jako klíčový instrument pro vyplňování této informační mezery jeví zavedení krajského (lépe celorepublikového) jednotného systému řízení a měření kvality těchto služeb v průměřeně míře podrobnosti (např. dle typů oddělení v nemocnicích a typů středních škol). Společně s následným zavedením informační povinnosti příspěvkových organizací by tento instrument mohl fungovat efektivně. Systém by však mohl fungovat i v případě, že bude založen na bázi dobrovolnosti. Poskytuje-li zařízení kvalitní služby, bude zájmem jeho managementu dát to o sobě vědět. Systém pro měření kvality by měl nesporně obsahovat i složku ekonomické efektivity, čímž by mohl řešit uvedené problémy vztahu lékař – pacient a lékař – pojišťovna. Do vztahu pojištěnec – pojišťovna nemůže krajská samospráva nijak zasahovat, nicméně typickým instrumentem pro odstraňování morálního hazardu lékaře je dle názoru autora zavedení výpisů z účtu pojištěného. Publikování kvalitativních a srovnávacích ukazatelů v obou oblastech výrazně ulehčí občanovi výběr zdravotnického zařízení, které chce navštívit, či střední školy, na kterou chce vyslat studovat svoje děti.

3.4. Tržní procesy v regionu

Důležitým úkolem krajské samosprávy je podpora rozvoje územního obvodu kraje. To se v rámci samostatné působnosti krajských orgánů může dít prostřednictvím nástrojů a opatření, jejichž výběr je plně v kompetenci krajů. Stejně tak může finanční podpora směřovat do těch oblastí, které krajské samosprávy považují za vhodné, tedy potenciálně i do oblastí eliminace tržních selhání způsobených asymetrickými informacemi.

⁸ Sojka (2001) diskutuje problém asymetrických informací v oblasti vysokého školství v České republice.

Nicméně, některé koncepty zmíněné v úvodu, které vedou k nerovnoměrnému rozvoji regionů (regionální segmentace finančních trhů a informační asymetrie na trhu práce), vyžadují samozřejmě centrální koordinaci a zásah. Standardní činností krajských samospráv je však propagace a prezentace ekonomických podmínek regionů pro účely rozhodování (zahraničních) investorů, a tedy zlepšování jejich nedokonalé informovanosti. V praxi tato činnost nabývá formy prezentací krajů na veletrzích, podnikatelských misích v zahraničí a formování spolupráce se zahraničními regiony.

Dále je nutno zmínit především skutečnost, že krajská samospráva v České republice nemá pravomoci k uzákoňování informační povinnosti nezávislých tržních subjektů, například výrobců či obchodníků. Tuto činnost by měla provádět centrální autorita. Jak však již bylo naznačeno výše, svým příspěvkovým organizacím informační povinnost nařídít může, což znamená snížení míry nejistoty obyvatel kraje např. při výběru střední školy.

Krajská samospráva může přispět k eliminaci informační asymetrie v regionu finanční podporou tržních subjektů, resp. tržních způsobů obrany proti asymetrickým informacím, především podporou signalizace a zprostředkování. Za podporu signalizačního chování je možno označit např. finanční podporu certifikace podnikatelů. Dotace na pořízení certifikátu kvality či ekologického certifikátu se může projevit ve zvýšeném objemu zakázek podpořené firmy a jejím rozvoji, s následným pozitivním vlivem na region. Zprostředkující roli krajské samosprávy často dokonce samy realizují, a to prostřednictvím krajského úřadu či své příspěvkové organizace. Jde například o zprostředkování informací pro nevládní neziskové organizace, podnikatele či obce. Poměrně častou formou je zprostředkování informací a koordinace subjektů v cestovním ruchu a sociálních službách.

Naopak, přímá podpora screeningů u jednotlivých subjektů je jen těžko představitelná. Nicméně, mimo vlastního zprostředkování informací uvedeného výše, je možná i podpora informačních kanálů, informační infrastruktury a kapacity regionální ekonomiky, které institut prověřování mohou nepřímo podpořit. V praxi jde o podporu a výstavbu komunikačních sítí v regionu či podporu tvorby webových prezentací soukromých subjektů.

4. Závěr

V příspěvku je diskutován význam informační asymetrie pro regionální správu na úrovni krajů. Po ujasnění relevantních pojmů autor identifikuje hlavní oblasti výskytu informační asymetrie v regionální správě

a diskutuje možnosti její eliminace ze strany krajských samospráv.

V první řadě jde o vztah zastoupení. Krajská samospráva je zmocněncem obyvatel regionu pro správu věcí veřejných a její představitelé mohou při své činnosti sledovat pouze svůj osobní zájem či zájem konkrétního sub-regionu/města. Efektivním monitorovacím instrumentem chování zmocněnce je informační povinnost, permanentní tlak na zveřejňování maximálního množství informací a tematické komparativní analýzy nezávislých stran. Krajská samospráva vystupuje i jako zastoupený, a to ve vztahu k zřizovaným organizacím. Míra vyplnění této ze strany krajské samosprávy záporné informační mezery je odvislá od kvality řízení a monitoringu činností zřizovaných organizací.

Další identifikovanou oblastí informační asymetrie v regionálním managementu je poskytování dotací. Příjemce dotace má o svých kvalitách a podmínkách fungování vždy lepší informace než poskytovatel dotace. Může také některé informace o své činnosti a ekonomické situaci skrývat. Krajské samosprávě jako poskytovateli dotace vznikají monitorovací náklady spojené nejen s následnou kontrolou využití dotace, ale i s předběžnou kontrolou stanovených pravidel poskytnutí dotace. Ačkoli informační asymetrii mezi příjemcem a poskytovatelem dotace pravděpodobně nelze zcela odstranit, autor navrhuje zjednodušení a propojení dotačních systémů, což povede k redukci monitorovacích nákladů. Rovněž omezení přerozdělování veřejných prostředků formou účelových podílových dotací může vést k zvýšení efektivity systému.

Krajské samosprávy poskytují statky a služby, z nichž zejména střední školství a zdravotnictví jsou typické výskytem asymetrických informací. V oblasti školství jde především o skutečnost, že při výběru školy nedisponuje potenciální uchazeč plnohodnotnými informacemi o její kvalitě, a ocitá se tedy v nejistotě ohledně své investice do vzdělávání. Ve zdravotnictví vystupuje problém ve třech rovinách, a sice lékař – pacient, lékař – pojišťovna a pojištěný – pojišťovna. Jako instrument eliminace problémů spojených s asymetrickými informacemi v obou těchto oblastech se jeví zavedení jednotného systému řízení a měření kvality dotčených veřejných služeb a následné zavedení informační povinnosti příspěvkových organizací.

Důležitým úkolem krajské samosprávy je podpora rozvoje územního obvodu kraje, tj. i eliminace informační asymetrie ve vztazích privátních subjektů v regionu. Typickou takovou činností je propagace a prezentace ekonomických podmínek regionů pro účely rozhodování ex-regionálních investorů. Krajská samospráva rovněž přispívá k eliminaci informační

asymetrie v regionu podporou tržních způsobů obrany proti asymetrickým informacím, zejména podporou signalizace a zprostředkování. Za podporu signalizace je možno např. označit podporu certifikace podnikatelů, zprostředkující roli často krajská samospráva sama realizuje. Mimo vlastního zprostředkování informací je možná podpora informačních kanálů, infrastruktury a kapacity regionální ekonomiky.

Literatura

- AKERLOF, G. A. (1970). The market for „lemons“: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84(3): 488–500. <http://dx.doi.org/10.2307/1879431>
- ARROW, K. J. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review* 53(5): 941–973.
- BATABYAL, A. A., NIJKAMP, P. (2010). Asymmetric information, entrepreneurial activity, and the scope of fiscal policy in an open regional economy. *International Regional Science Review* 33(4): 421–436. <http://dx.doi.org/10.1177/0160017610375442>
- BERLIANT, M., KUNG, F. (2008). Can information asymmetry cause agglomeration? *MPRA Paper*, No. 8388. Munich: MPRA.
- BOADWAY, R., MARCEAU, M., MARCHAND, M., VIGNEAULT, M. (1998). Entrepreneurship, asymmetric information, and unemployment. *Center for Research on Economic Fluctuations and Employment Working Paper*, No. 57. Montreal: CREFE.
- BOADWAY, R. (1997). Public economics and the theory of public policy. *Canadian Journal of Economics* 30(4a): 753–772. <http://dx.doi.org/10.2307/136268>
- DIAMOND, P. A., MIRRLEES, J. A. (1971a). Optimal taxation and public production I: production efficiency. *American Economic Review* 61(1): 8–27.
- DIAMOND, P. A., MIRRLEES, J. A. (1971b). Optimal taxation and public production II: tax rules. *American Economic Review* 61(3): 261–278.
- HLAVÁČEK, J., HLAVÁČEK, M. (2004). Ekonomická iracionalita donátora plynoucí z nedůvěry k příjemci dotace. *Finance a úvěr* 54(3–4): 138–154.
- HUANG, S., LU, CH. (2008). Asymmetric information and global sourcing. *CCES Discussion Paper Series*, No. 16. Barcelona: Center for Research on Contemporary Economic Systems.
- HUBER, B., RUNKEL, M. (2003). Optimal design of intergovernmental grants under asymmetric information. *CESIFO Working Paper*, No. 919. Munich: CESIFO.
- JENSEN, M. C., MECKLING, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- JÍLEK, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer.
- MAREK, P. (2007). Vliv teorie zastoupení na teorii podnikových financí. *Český finanční a účetní časopis* 2(2): 6–16.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. (2002). *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI.
- PORTEOUS, D. J. (1995). *The Geography of Finance: Spatial Dimensions of Intermediary Behaviour*. Avebury: Aldershot.
- RAZIN, A., SADKA, E., YUEN, CH. (1999). Excessive FDI flows under asymmetric information. *The National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 29. Cambridge: NBER.
- RILEY, J. G. (2001). Silver signals: twenty-five years of screening and signalling. *Journal of Economic Literature* 39(June): 432–478. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.39.2.432>
- ROSS, S. A. (1973). The economic theory of agency: the principal's problem. *American Economic Review* 63(2): 134–139.
- SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., MACÁKOVÁ, L., SOUKUP, J. (1996). *Mikroekonomie*. Praha: Management Press.
- SPENCE, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics* 87(3): 355–374. <http://dx.doi.org/10.2307/1882010>
- STIGLER, G. J. (1961). The economics of information. *The Journal of Political Economy* 69(3): 213–225. <http://dx.doi.org/10.1086/258464>
- STIGLITZ, J. E. (2000). The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *The Quarterly Journal of Economics* 115(4): 1441–1478. <http://dx.doi.org/10.1162/003355300555015>
- STIGLITZ, J. E. (1973). The theory of screening, education, and the distribution of income. *Yale University, Cowles Foundation Discussion Paper*, No. 354. New Haven: Yale University.
- ŠVARC, Z., ZEMAN, J. (2009). Informační asymetrie a tržní selhání. *Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů VŠE*, No. 11. Praha: VŠE.
- VICKREY, W. (1961). Counterspeculation, auctions, and competitive sealed tenders. *Journal of Finance* 16(1): 8–37. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.1961.tb02789.x>

WALLETZKÝ, L. (2007). *Ekonomie informací*. Brno: MU.

Další zdroje

SOJKA, M. (2001). Asymetrické informace a jejich důsledky pro metodologii ekonomie. [On-line], publikováno 21. 3. 2002, [cit. 8. 11. 2010]. Dostupné z [www: <http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=241>](http://cepin.cz/cze/prednaska.php?ID=241).

